DERECHO INTERNACIONAL Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Montserrat Abad Castelos
Carmen Martínez Capdevila (dirs.)





DE RESPUESTA REACTIVA A ACCIÓN PREVENTIVA: UN RETO PARA LA ACCIÓN HUMANITARIA

FROM REACTIVE RESPONSE TO PREVENTIVE ACTION: CHALLENGE FOR HUMANITARIAN ACTION

Francisco REY MARCOS*

RESUMEN

Desde su origen, la acción humanitaria se ha centrado más en las tareas de asistencia y protección de las víctimas de conflictos armados o desastres, que en las tareas de prevención. Sin embargo, en las últimas décadas, concepciones más amplias del trabajo humanitario, están incorporando la prevención como un componente del quehacer humanitario. En el caso de las amenazas naturales estos enfoques preventivos están dando buenos resultados. Los riesgos que este trabajo de prevención plantea en los conflictos violentos están generando debates entre los actores humanitarios que son conscientes de la posible politización y pérdida de los principios humanitarios. Por ello, hasta ahora, las experiencias de prevención de conflictos desde la acción humanitaria se están desarrollando al nivel micro y no a gran escala. El artículo analiza algunas de estas iniciativas y los diversos enfoques que las inspiran, desde los que ponen énfasis en el derecho internacional humanitario (DIH) u otros aspectos jurídicos, hasta la creación de sistemas de alerta temprana, proponiendo diversos niveles de prevención: primaria, secundaria, terciaria, para su análisis.

PALABRAS CLAVE

Acción humanitaria. Derecho internacional humanitario (DIH). Prevención. Conflicto. Violencia. Alerta temprana. Diplomacia humanitaria. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE).

ABSTRACT
Since its origins, humanitarian action has focused more on the assistance and protection of victims of armed conflicts or disasters, than on the tasks of prevention. However, in the last decades, broader conceptions of humanitarian action are incorporating prevention as a component of humanitarian work. In the case of natural hazards these preventive approaches are giving good results. The risks that this prevention work poses in violent conflicts are generating debates among humanitarian actors, who are aware of the possible

* Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. (IECAH). Miembro de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta.

politicization and loss of humanitarian principles. Hence, conflict prevention experiences from humanitarian action up to now are being developed at the micro level and not on a large scale. The article analyzes some of these initiatives and the different approaches that inspire them, from which they emphasize international humanitarian law (IHL) or other legal aspects, to the creation of early warning systems, proposing different levels of prevention: primary, secondary, tertiary, for analysis.

KEY WORDS
Humanitarian action. International Humanitarian Law (IHL). Prevention. Conflict. Violence. Early warning. International Committee of the Red Cross (ICRC). International Humanitarian Fact Finding Commission (IHFFC).

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN

Aunque desde sus orígenes la acción humanitaria contiene alusiones tanto a la prevención como al alivio del sufrimiento humano, la realidad fue haciendo que el quehacer humanitario se centrara fundamentalmente en la dimensión asistencial y olvidara los aspectos preventivos. Y también aquellos relacionados con la protección de los derechos de las personas afectadas por los conflictos armados. A esto contribuyó, además, una interpretación esquemática y rígida de los principios humanitarios de imparcialidad y sobre todo del de neutralidad, que parecían justificar el alejamiento de lo humanitario de la dimensión política que podría implicar la prevención de conflictos violentos.

No obstante, la constatación de que la presencia de actores humanitarios y la prestación de asistencia humanitaria podían contribuir, mediante la mitigación del sufrimiento, a la mejora de las posibilidades de diálogo entre los contendientes, o a la generación de espacios de confianza, entre otras medidas de carácter preventivo, hicieron que algunas organizaciones humanitarias se abrieran a concepciones más amplias de su quehacer, incluyendo una cierta atención a la prevención de los conflictos y de la violencia en general.

Al tratar otros artículos de esta publicación aspectos generales de la prevención de conflictos y su marco jurídico e institucional, el presente trabajo se centrará en las relaciones de la acción humanitaria con la prevención y más específicamente en algunas de las reflexiones que se hacen desde los actores humanitarios al respecto, basadas en la práctica en el terreno y en algunas evidencias sobre el impacto real de la acción humanitaria. Tomaremos, además, como hito algunos de los debates planteados en la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en mayo de 2016 sobre estas materias.

2. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS O PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

En el ámbito de la Investigación para la Paz (Peace Research) y desde los trabajos de Johan Galtung en los años ochenta, se han ido acuñando unos conceptos y una terminología que considera que los conflictos pueden contener en sí mismos elementos positivos que contribuyan al progreso social, si son adecuadamente gestionados o, como se propone en estas corrientes, son transformados por medios pacíficos. Por tanto, no se trataría tanto de prevenir los conflictos, sino de prevenir la violencia a la que pudiera conducir una mala gestión o transformación de los mismos. Según palabras de Viçenc Fisas Armengol:

> «si asumimos que el conflicto es un proceso interactivo, una construcción social y una creación humana que puede ser moldeada y superada, y que por tanto no discurre por senderos cerrados o estancos en los que la fatalidad es inevitable, hemos de convenir también que las situaciones conflictivas son también depositarias de oportunidades, y lógicamente, de oportunidades positivas, en la medida que la situación de conflicto sea el detonante de procesos de conciencia, participación e implicación que transformen una situación inicial negativa en otra con mayor carga positiva[1]»

La violencia, por tanto, y los conflictos violentos tal y como plantea Johan Galtung[2] serían la manifestación, a través de la conducta, de las posiciones de los diversos actores del conflicto de diferentes formas: la violencia directa, física y/o verbal, que es visible en forma de conductas violentas; la violencia cultural, que consiste en la suma de todos los mitos, glorias y traumas que sirven para justificar la violencia directa, y la violencia estructural basada en la existencia de una determinada estructura represiva, explotadora o alienadora, y que a su vez provoca injusticias, desigualdades y privaciones a determinados grupos. Así pues, violencia no es igual a conflicto, sino la manifestación de una conducta determinada que persigue resolver las incompatibilidades por la fuerza. En otras palabras, una manifestación de que la transformación de conflictos en oportunidades de construcción de paz ha fracasado. En esta misma corriente de pensamiento, desde una perspectiva temporal, un conflicto puede pasar por tres fases: antes de la violencia, durante la violencia, y después de la violencia. En todas ella habría que actuar desde una concepción global de prevención.

La mayor parte de las experiencias de prevención de conflictos puestas en marcha en las últimas décadas por parte de la comunidad internacional, han abordado aspectos vinculados con la violencia directa pero, en mucha menor medida, con las violencias cultural y estructural. Lo han hecho, además, en los momentos álgidos de violencia o cuando ésta había comenzado a manifestarse. Desde una perspectiva teórica esto no debería haber sido así, ya que las estrategias de prevención de conflictos deberían basarse en tres principios fundamentales: la reacción temprana ante las señales de un conflicto potencial, un enfoque integral para reducir las tensiones que pueden desencadenar el conflicto violento, y el esfuerzo por resolver las causas de raíz que subyacen a la violencia[3]. Sobre la base de estos principios, se establece

---

[1] FISAS, V. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona, Icaria, 1998, pp. 229.

[2] GALTUNG, J. *La transformación de los Conflictos por Medios Pacíficos (el Método Trascendente)*, Ginebra, Naciones Unidas, 1998, pp. 8.

[3] CARNEGIE COMMISSION*, Preventing Deadly Conflict. Executive Summary of the Final Report,* Carnegie Corporation, Nueva York, 1997, pp. 5-6.

la distinción entre la prevención operacional, en referencia al conjunto de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares aplicables a corto plazo ante una situación de violencia inminente, y la prevención estructural, que incluye aquellas medidas a medio y largo plazo orientadas a evitar que un conflicto emerja o, de manifestarse, a que no vuelva a reproducirse. Las primeras han centrado los esfuerzos internacionales, mientras que las segundas han recibido poca atención real.
Las acciones emprendidas desde el ámbito humanitario también han seguido este patrón y, como veremos, estarían más relacionadas con la prevención y mitigación de la violencia directa durante las crisis, que con otras dimensiones de los conflictos y la violencia.

3. ACCIÓN HUMANITARIA Y PREVENCIÓN EN EL ACTUAL ESCENARIO INTERNACIONAL

Evidentemente, la persistencia de crisis con consecuencias humanitarias es el principal indicador del fracaso, o al menos de los límites, de los sistemas de prevención de conflictos o de alerta temprana actualmente existentes. En su conjunto, el panorama internacional se traduce en que actualmente se contabilicen más de 1,6 millones de muertes violentas al año en todo el planeta, con unos 35 focos de conflicto violento activos y alrededor de 230 millones de personas residiendo permanentemente fuera de sus lugares de nacimiento (de los cuales algo más de 65 millones son refugiados y desplazados internos).
Pese a ello, y a que tanto los conflictos violentos como las crisis humanitarias producidas por ellos y por desastres de otros tipos acompañan la historia de la humanidad desde sus inicios y nada apunta a su desaparición a corto plazo, en términos generales las respuestas articuladas para hacerles frente han basculado entre su aceptación como castigos divinos, esperando pasivamente a que la ira de los dioses amaine, y una réplica selectiva (de ahí el concepto de "conflictos olvidados") y reactiva (solo cuando ya se ha producido la catástrofe o el estallido generalizado de violencia) más orientada a gestionar los problemas- aliviando sus efectos más visibles para restaurar cuanto antes la situación de partida- que a resolverlos. Por el contrario, el enfoque preventivo- que obliga a tomar en consideración las causas estructurales que alimentan el problema en cuestión- ha sido mucho más infrecuente y su balance- como demuestra el caso de la ONU tras 72 años de andadura- es, cuando menos, insatisfactorio. En consecuencia, pese a los ríos de tinta vertidos en torno a ellos, tanto la prevención de conflictos violentos como la reducción de desastres, siguen siendo asignaturas pendientes en el mundo actual[4].
Aunque desde hace décadas, y lo dramático de casos como el genocidio de Ruanda, la guerra de Bosnia, o los efectos de las nuevas tipologías de conflictos y de las llamadas emergencias complejas sobre las poblaciones afectadas, han hecho cambiar los planteamientos de las organizaciones humanitarias respecto de la prevención, no ha sido hasta más recientemente, durante la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en mayo de 2016 que se trató de avanzar en este tema y sus implicaciones humanitarias. El

[4] NUÑEZ VILLAVERDE, J. REY MARCOS, F. "Conflictos violentos y crisis humanitarias: de la respuesta a la prevención". En Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo. Cuadernos 20.Circulo Cívico de Opinión. Madrid. 2017, pp.25-30.

propio Informe del entonces Secretario General de la ONU Ban Ki-Moon, “Agenda para la Humanidad“, situaba la prevención de conflictos en el centro del debate al respecto, al decir:

> “La asistencia humanitaria puede atenuar el sufrimiento y el personal de mantenimiento de la paz puede estabilizar la situación, pero ninguno de los dos puede establecer una paz y una prosperidad duraderas. En la Carta de las Naciones Unidas, la prevención y el fin de los conflictos y la consolidación de la paz se reconocen como nuestra primera y principal responsabilidad con la humanidad. Sin embargo, actualmente ni nuestro liderazgo político ni nuestros recursos se orientan a ese fin. La Cumbre Humanitaria Mundial debe ser el punto de inflexión en que reafirmemos nuestra obligación de cumplir nuestras responsabilidades en calidad de Estados, organizaciones internacionales, sector privado, sociedad civil y dirigentes individuales[5]”.

Lamentablemente, los resultados de la Cumbre Humanitaria fueron bastante limitados en este tema, que ha debido ser retomado por el nuevo Secretario General, Antonio Guterres, tras su toma de posesión en el año 2017. En una de sus primeras intervenciones ante el Consejo de Seguridad expresó que:

> “Dedicamos más tiempo y recursos a responder a las crisis que a prevenirlas. La gente está pagando un alto precio por ello (…) Necesitamos un nuevo enfoque global[6]”

Es de destacar que así como en el ámbito de los conflictos violentos, como estamos viendo, la incorporación de componentes preventivos al trabajo humanitario está planteando muchos problemas, en el otro gran componente del trabajo humanitario, el de los desastres producidos por amenazas naturales o socionaturales, la realidad es algo distinta y los avances han sido un poco más claros. La aprobación en el año 2005 del Marco de Acción de Hyogo de reducción del riesgo de desastres y su renovación en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030[7] que se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015, son buena muestra de ello. En este caso, al menos en teoría, se comienza a adoptar una visión preventiva frente al riesgo de desastres y se plantean las funciones de los diversos organismos implicados, entre ellos los humanitarios, en este objetivo común: reducir el riesgo de desastres.

4. ENFOQUES PREVENTIVOS EN EL TRABAJO HUMANITARIO

Los niveles clásicos de análisis de la prevención de conflictos que surgen desde la Comisión Carnegie en 1997 la dividen en dos: prevención operacional y prevención estructural. Sin embargo, para la descripción y análisis de algunos de los enfoques preventivos en el trabajo humanitario, utilizaré, de modo adaptado, la clasificación que establece Gerald Caplan en el campo de las ciencias de la salud[8]. Este autor propone los niveles de:

- Prevención primaria. Orientada a reducir el riesgo de la enfermedad, en nuestro caso el riesgo de conflicto violento, que contendría aspectos de la prevención estructural.

---

[5] Todos los materiales de la Cumbre Mundial Humanitaria pueden encontrarse en http://www.un.org/es/conf/whs/about.shtml (consultada el 30 de septiembre de 2017).

[6] Security Council debate on conflict prevention and sustaining peace. Enero, 2017. https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and (consultada el 1 de octubre de 2017).

[7] https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2017).

[8] CAPLAN, G. *Principles of preventive psychiatry*. New York, Basic Books, 1964.

- Prevención secundaria. Que tendría como objetivo la reducción de la duración de la enfermedad (conflicto violento en nuestro caso), el diagnóstico precoz si no se pudo prevenir, y el tratamiento efectivo. Incluiría muchos elementos de prevención operacional.
- Prevención terciaria. Dirigida a evitar secuelas, complicaciones, reaparición de los síntomas y la rehabilitación. Incorporaría muchas cuestiones para evitar la repetición que cerrarían un ciclo con la prevención primaria.

En los apartados siguientes trataré de agrupar de forma estructurada las diversas formas e iniciativas que tratan de dar al trabajo humanitario un carácter vinculado con la prevención, en sentido amplio, de conflictos violentos. En algunos casos desarrollaré algo más estos elementos, mientras que en otros se tratará de una mera inclusión y cita de los mismos.

4.1. Prevención primaria

Pese a que muchas de las acciones de las organizaciones humanitarias pueden contribuir a minimizar, reducir, evitar los riesgos o anticiparse cuando se sospecha algo que puede derivar en un conflicto violento, lo cierto es que, hasta la fecha, no se ha puesto ese énfasis en el trabajo clásico humanitario. Con todo, algunos ejemplos de enfoques de prevención primaria se citan a continuación.

4.1.1. Difusión del derecho internacional humanitario (DIH)

El deber de los Estados de respetar y hacer cumplir, así como el deber de tipificar en sus legislaciones e incorporar acciones de educación, formación, promoción del DIH, tanto entre las fuerzas armadas como en otros ámbitos, tiene, en esencia, un carácter preventivo. El DIH, por definición, es parte del *jus in bello*, y por tanto, actúa cuando el conflicto está ya en marcha, a diferencia del *jus ad bellum* o el *jus contra bellum*. No obstante, su difusión y promoción tienen un carácter preventivo. La tarea realizada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las Sociedades Nacionales del Cruz Roja y Media Luna Roja, otras ONG y algunos ejércitos es muy destacada en la materia.

4.1.2. Doctrina en materia de prevención del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Junto con la protección, la asistencia y la cooperación, la prevención es un elemento esencial de la labor del CICR. No ha sido, sin embargo, hasta muy recientemente que el CICR ha desarrollado una política de prevención[9] en general, que no aborda apenas, su rol en la prevención de conflictos violentos en particular.

> "Conforme a su enfoque "prevención", el CICR se afana por prevenir el sufrimiento humano, creando un entorno favorable, por una parte, al respeto de la vida y la dignidad de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia y, por otra, al respeto de su labor. Es un enfoque a medio o a largo plazo, que trata de prevenir el sufrimiento trabajando con los actores que pueden influir, directa o indirectamente, en el destino de las personas afectadas por estas situaciones. La prevención comprende, en concreto, las actividades encaminadas, por una parte, a

[9] CICR, Doctrina del CICR en materia de prevención. Ginebra, 2011.
https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_4019.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2017).

> comunicar, desarrollar, aclarar y promover la aplicación del DIH y de otros conjuntos de normas de derecho aplicables y, por otra, a lograr que se acepte la acción del CICR[10]"

Un elemento muy relevante de la doctrina del CICR en prevención es el relativo a la decisión de intervenir en esta materia. Decisión que se debe tomar si se cumplen tres criterios:

- Tiene que haber un problema de carácter humanitario, ya sea real o potencial (a nivel global, regional o local).
- El problema debe corresponder al cometido del CICR.
- La actividad de prevención debe aportar un valor añadido potencial a la respuesta multidisciplinar que la Institución dé al problema que se plantee en el ámbito humanitario.

Junto esto, además se deben tomar en consideración la probabilidad, gravedad y magnitud del problema en el ámbito humanitario; la oportunidad de intervenir y otras consideraciones geopolíticas[11].

Con todos estos elementos, el trabajo de prevención primaria del CICR ha sido bastante limitado para que no afectara su imparcialidad y neutralidad o pudiera poner en riesgo sus tareas de asistencia y protección.

4.1.3. Sistemas de alerta temprana

La necesidad de contar con sistemas de alerta rigurosos, creíbles y que permitan la acción temprana, está fuera de dudas y cualquier actuación en materia de prevención de conflictos debe considerarlos como eje central. Las organizaciones humanitarias, por su presencia en el terreno y acceso a informaciones de primera mano, están en excelentes condiciones para participar en este tipo de mecanismos. Sin embargo, la experiencia reciente muestra que los datos de alerta que en ocasiones suministran las organizaciones humanitarias, son tildados de exagerados o sesgados, o simplemente no son tenidos en cuenta por los actores políticos que pudieran tomar las decisiones oportunas.

La experiencia de otros ámbitos del trabajo humanitario como el de la lucha contra el hambre o los desastres producidos por amenazas naturales, muestra que estos sistemas de alerta temprana son eficaces en la prevención. En la última década, por ejemplo, el *Famine Early Warning System*[12] (FEWS. Sistema de alerta temprana frente a la hambruna) ha sido capaz de promover acciones preventivas que han evitado o mitigado hambrunas en ciertos países del Sahel africano. La inexistencia de sistemas de alerta precoz para prevenir los conflictos violentos es una de las carencias más graves del sistema internacional y de las Naciones Unidas en particular.

Para paliar de algún modo estas carencias y tratar de tener una visión integral del riesgo de ocurrencia de una crisis con consecuencias humanitarias graves, se están poniendo en marcha algunas iniciativas que, surgiendo del ámbito de las amenazas naturales o socionaturales, incluyen elementos de carácter antrópico vinculados con la violencia y el conflicto. Una de las iniciativas más desarrolladas y utilizadas en el sector humanitario es el índice de gestión de riesgos INFORM (acrónimo de *INdex For Risk Management*) que es una forma

---

[10] CICR. Doctrina del CICR, "El CICR: su misión y su acción", Ginebra. 2008.

[11] CICR, Doctrina del CICR en materia de prevención. Ginebra. 2011, pp.19.

[12] Puede consultarse su actuación en http://www.fews.net/ (consultada el 30 de septiembre de 2017).

de entender y medir el riesgo de crisis humanitarias[13] y catástrofes, y en qué forma las condiciones que las provocan afectan al desarrollo sostenible. INFORM puede ayudar a identificar dónde y por qué pueden ocurrir las crisis y las catástrofes, para que podamos reducir los riesgos, generar resiliencia en la población y prepararnos y responder mejor.
La mayoría de crisis humanitarias y catástrofes pueden predecirse hasta cierto punto. Y, si bien no siempre pueden evitarse, a menudo es posible reducir en gran medida el sufrimiento que provocan. Por ejemplo, tras los 10.000 muertos que dejó el ciclón Orisha en la India en 1999, el Gobierno invirtió en medidas de preparación y reducción del riesgo de desastres. En 2013, una tormenta similar dejó tan solo 38 muertos[14].
Evidentemente los conflictos violentos no siguen siempre patrones tan claros para la prevención, pero herramientas como INFORM, que valoran y ponderan las amenazas (también aquellas relacionadas con la conflictividad violenta), la vulnerabilidad, y la capacidad de afrontamiento, permiten valorar el riesgo y tomar medidas tempranas. INFORM está siendo utilizado y apoyado por numerosos organismos de carácter humanitario como OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios del ONU), DG-ECHO (Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea), entre otros. También por otros organismos como el Banco Mundial. En cualquier caso, se trata de iniciativas y propuestas aun incipientes que es preciso mejorar y consolidar, incorporando más y mejores variables políticas relacionadas con el conflicto y la violencia, y promoviendo su uso por los tomadores de decisión.

---

[13] Para INFORM una crisis (o emergencia) humanitaria es un acontecimiento o serie de acontecimientos que representa una amenaza crítica para la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad u otro gran grupo de personas, normalmente en una zona geográfica extensa.
[14] La evaluación de riesgos. INFORM Global. Interpretar y aplicar. Notas orientativas. http://www.inform-index.org/ (consultada el 1 de octubre de 2017).

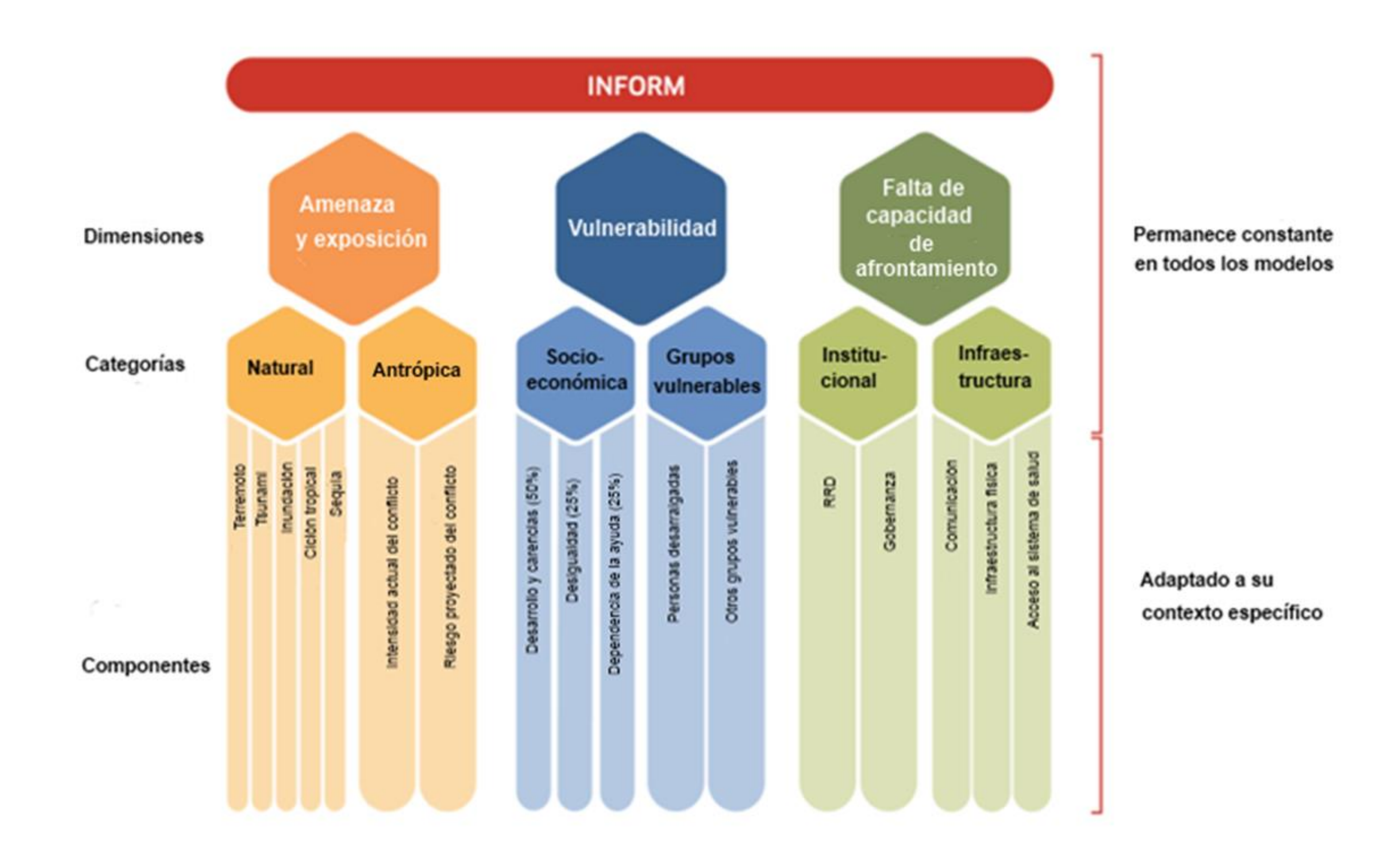


Gráfico 1. Variables consideradas por INFORM.

4.1.4. Diplomacia humanitaria

En línea con los esfuerzos de la llamada "*track two diplomacy*" (diplomacia de segunda vía) y otras formas de diplomacia alternativa, se ha ido configurando el concepto y la práctica de la diplomacia humanitaria que, aunque está más presente en la prevención secundaria, afecta también a tareas de prevención primaria. Una definición clave del término de diplomacia humanitaria, la presenta como un concepto que:

> "abarca las actividades llevadas a cabo por organizaciones humanitarias para obtener de autoridades políticas y militares el espacio donde funcionar con integridad. Estas actividades incluyen esfuerzos como preparar la presencia de organizaciones humanitarias en un país específico, negociar el acceso y monitorear los programas de asistencia y protección a las poblaciones civiles necesitadas, promover el respeto por la ley y las normas internacionales, apoyar individuos e instituciones indígenas, y participar en la reivindicación de objetivos humanitarios en diversos niveles[15]"

Como todo concepto novedoso es utilizado con diferentes énfasis por diversas organizaciones y, en ocasiones, puede generar cierta confusión. Pese a ello, creemos que el análisis de su puesta en marcha en algunas situaciones, arroja un balance positivo[16].

---

[15] MINEAR, L, SMITH, H. Smith, *Humanitarian diplomacy: Practitioners and their craft*. UN. 2007.

[16] Para una discusión en profundidad puede verse *Conceptualización de la diplomacia humanitaria y su papel en las crisis humanitarias de Oriente Medio*. Cuadernos IECAH 18. 2016. http://iecah.org/images/DocuOmar1.compressed.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2017).

Uno de los temas recurrentes al haberse popularizado el uso del término, es que la diplomacia humanitaria es puesta en marcha hoy por diversos actores. Ello hace que desde las ONG en algunos trabajos como el de Omar Ahmed Abenza se proponga que:

> "La diplomacia humanitaria se utiliza hoy en día por actores humanitarios tanto estatales como no-estatales, y una distinción sólida entre los dos tipos distintos de actores es necesaria. Esta distinción favorece a los actores humanitarios no-estatales, ya que los actores humanitarios estatales están por defecto politizados. El hecho de que los actores estatales tengan mayores dificultades para actuar con imparcialidad y neutralidad, ya que en mayor o menor medida defienden los intereses del Estado, pone en cuestión sus intereses en la diplomacia y acción humanitarias. Por lo tanto, la mayor independencia de los actores humanitarios no-estatales los sitúa al mando de la diplomacia humanitaria en la batalla contra la continua politización del humanitarismo y la reducción del espacio humanitario[17]"

En cualquier caso, es destacable que numerosos organismos humanitarios y Estados están estableciendo estrategias de diplomacia humanitaria que engloban sus acciones de incidencia, promoción del DIH, lobby, etc. tratando dar una coherencia que no tenían hasta ahora.

4.2. Prevención secundaria

Es en este nivel donde, tal vez, las organizaciones humanitarias han actuado de modo más eficaz contribuyendo a mitigar las consecuencias de los conflictos violentos, prevenir la escalada de las violaciones del DIH, prevenir los desplazamientos forzados, haciendo incidencia sobre otros organismos para que tome medidas, etc.

4.2.1. Incorporación de enfoques preventivos a las actuaciones de asistencia y protección

Desde la perspectiva de las organizaciones humanitarias ha sido éste un ámbito en el que cada vez trabajan de modo más importante, incorporando mayor participación y fortalecimiento de las comunidades y países afectados por las crisis.

4.2.2. Acción sin daño

Una dura constatación como la de que la acción humanitaria podía incidir negativamente y tener impactos dañinos sobre los contextos de violencia, hicieron a las organizaciones humanitarias comenzar una reflexión más profunda sobre el cómo contribuir a minimizar estos posibles efectos e incidir en la prevención. Pasando de una ética de imperativo humanitario a una ética consecuencialista que trata de valorar el efecto real de sus acciones. ¿Cómo puede la ayuda humanitaria afectar al conflicto violento? Aumentando la violencia, alargando el conflicto, incrementando los enfrentamientos entre grupos, o por el contrario disminuyendo la violencia y acercando las soluciones. El pionero trabajo de Mary B. Anderson de "*Do no harm: how can aid support peace or war*[18]" y otros trabajos similares desde los años noventa contribuyeron a incorporar aspectos de prevención de conflictos en el trabajo humanitario sobre todo en los niveles micro, es decir en lo que concierne a proyectos puntuales llevados a cabo por ONG u otros actores nacionales e internacionales.

---

[17] ABENZA, O. op cit., nota 14. pp. 23.

[18] ANDERSON, M, *Do no harm. How can aid can support peace-or war,* Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

Cada conflicto se desarrolla en un contexto diferente, y la ayuda del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. La ayuda no solo suministra bienes o servicios sino que, quiera o no, transmite también implícitamente mensajes y planteamientos éticos que son percibidos por los hipotéticos beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores del conflicto. Así, si la ayuda se distribuye con parcialidad, si determinados clanes o grupos colaboran con los organismos de ayuda o les dan protección, pero otros no, si el estilo de vida de los cooperantes es obscenamente superior al de aquellos a los que pretenden ayudar, por poner solo algunos ejemplos, esos hechos trasmiten mensajes de desigualdad, toma de partido, frustración, diferente valor de la vida de unos y otros, etc. que agudizan tensiones, desconfianza, que crean el caldo de cultivo para una mayor beligerancia. Por otra parte en todos los conflictos, y sobre todo en lo que suele llamarse la economía política del conflicto, existen factores de unión o al menos de interés común entre las comunidades en conflicto que debieran ser en los que se centren los proyectos de cooperación de modo que creen lazos "conectores". Obviamente también existen los factores contrarios que crean tensiones, división y como dice la autora son "capacidades para la guerra". Por ello los organismos de ayuda deben conocer en profundidad el contexto del conflicto y el papel que la ayuda y sus mensajes implícitos pueden jugar en él, para con esos datos poder tomar decisiones y en el caso de que se tengan dudas sobre los riesgos de suministrar ayuda, adoptar la máxima hipocrática de no dañar.

El balance de esta nueva línea de reflexión y trabajo ha sido, sin lugar a dudas, muy positivo y para muchas organizaciones la “acción sin daño” o la “sensibilidad al conflicto” serían ya principios humanitarios esenciales. Y la mirada a cómo contribuir a la reducción de la violencia y a la prevención de conflictos, parte integrante de su trabajo humanitario.

4.2.3. Medidas para facilitar el respeto del DIH

Pese a que desde los orígenes del DIH se preveían e incluían en los Convenios de Ginebra y posteriormente en sus Protocolos adicionales algunas disposiciones sobre mecanismos de verificación de su cumplimiento, la realidad muestra que los actualmente existentes no están siendo utilizados. Un reciente estudio realizado por el CICR para los Estados participantes en el denominado “Proceso intergubernamental para el fortalecimiento del respeto del DIH” en el que participa España, que analiza tanto los instrumentos incluidos en el DIH, como en otros instrumentos internacionales o regionales, pone de manifiesto la debilidad de estos mecanismos y la falta de voluntad para aplicarlos[19].

Algunos de estos mecanismos, como el caso de las llamadas Potencias protectoras previsto en los art. comunes 8 y 9 de los Convenido de Ginebra de 1949 y en el art. 5 del Protocolo I de 1977, apenas se han aplicado en algún caso. En otros casos, mecanismos “blandos” como el que se proponían en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en diciembre de 2015, ni tan siquiera pudieron ser discutidos por la oposición de un elevado grupo de países, pese a haber sido preparado detalladamente durante los años previos por el CICR y el Gobierno suizo.

---

[19] ICRC. “Strengthening Compliance with IHL”: https://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government. (consultada el 30 de septiembre de 2017).

4.2.4. Acciones de incidencia

La incidencia o el testimonio son, junto a la asistencia y la protección, pilares básicos del trabajo humanitario. Desde la aparición en los años sesenta del pasado siglo de organizaciones como Médicos sin Fronteras y otras posteriormente que hacen de esta tarea algo esencial a su quehacer, estas acciones han cobrado un gran peso. En ocasiones vinculadas a actuaciones que podrían entrar dentro de la Diplomacia humanitaria, pero en otros casos con actuaciones de incidencia (*advocacy*) más cercanas a la denuncia pública.

4.3. Prevención terciaria

El ciclo de los posibles enfoques de prevención desde lo humanitario se cerraría con estas acciones después de las crisis que tratarían de contribuir a la prevención de futuras posibles atrocidades mediante la investigación de hechos, la incorporación de garantías de no repetición, o la sanción de las violaciones cometidas. La puesta en marcha de Tribunales Penales Internacionales ad hoc y la creación de la Corte Penal Internacional han sido, sin lugar a dudas, hitos en este aspecto.

4.3.1. Medidas para la verificación de hechos (fact finding). El caso de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE)

Un caso singular de instrumento de verificación de hechos es la CIHE, ya que ha sido creada por un Tratado y tiene un carácter permanente. Para ayudar a asegurar la protección debida a las víctimas de los conflictos armados, el art. 90 del Primer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra incorpora el establecimiento de una Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta. La Comisión está dotada del poder de investigar denuncias de graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo Adicional I y, a través de los buenos oficios, ayudar a restaurar “una actitud de respeto” hacia ellos. La Comisión contribuye, a través de varias actividades, a la implementación del DIH.

Al adoptar el art. 90 del Protocolo Adicional I, los Estados representados en la Conferencia Diplomática en Ginebra aceptan la competencia de la Comisión y actualmente son más de 75 Estados, demostrando que la investigación es fundamental para la implementación del derecho y a menudo indispensable para la reconciliación. Para aquellos que han experimentado injusticias y sufrimientos personales, es esencial que los hechos sean establecidos, que las causas de las violaciones sean reconocidas, y que sean tomadas las medidas apropiadas para prevenir que ocurran de nuevo.

En 1991, después de la aceptación de la competencia de la Comisión por 20 Estados parte del Protocolo Adicional I, estos Estados eligieron a los primeros 15 miembros de la Comisión por un período de cinco años. Desde entonces se han efectuado elecciones cada cinco años. La última elección tuvo lugar en Enero de 2017.

Para este propósito, la Comisión ostenta las siguientes competencias:

(i) Investigar cualquier hecho alegado como grave violación definida en los Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional I, o cualquier otra violación seria de los Convenios o del Protocolo (art. 90.c-i). Adicionalmente, la Comisión puede constituir una investigación en otras situaciones (art. 90.2-d). En ese contexto, la Comisión ha establecido su voluntad de investigar las violaciones del DIH en general, y en particular las que se producen en

conflictos armados no internacionales, siempre con el consentimiento de las partes involucradas.

(ii) Ejercer buenos oficios en orden a facilitar la restauración de una actitud de respeto a los Convenios y al Protocolo Adicional I (art. 90.2-c-ii). Generalmente, esto significa que puede formular observaciones y sugerencias para promover el cumplimiento de los tratados por parte de las partes en conflicto. Esto puede ser adicional a su rol de investigación, según el art. 90.2-c-i).

(iii) Contribuir, en general, a la mejor implementación del DIH.

Para el cumplimiento de sus competencias de investigación y buenos oficios, la Comisión necesita el consentimiento de los Estados concernidos. En el caso de aquellos Estados que han aceptado la competencia de la Comisión a través de la correspondiente Declaración, este consentimiento se considera cumplido en relación con alegaciones hechas por cualquier otro Estado (art. 90.2-a). Sin embargo, el art. 90.2-d provee otra posibilidad en esos casos: incluso cuando una parte no ha aceptado la competencia de la Comisión, la Comisión puede actuar cuando cuenta con el consentimiento de todas las partes involucradas. Tal como explica el Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja:

> "Esto significa que cualquier parte en un conflicto armado internacional, incluso si no es parte en el Protocolo, puede dirigirse a la Comisión en relación a alegar un grave quiebre o seria violación de los Convenios, lo que muestra la importancia de la creación de la Comisión[20]".

La Comisión es un órgano de investigación y no un tribunal u órgano judicial; no realiza juicios. Emite informes sobre los hechos investigados y formula recomendaciones a las partes. La Comisión no puede hacer públicos estos informes y recomendaciones, a menos que las partes en el conflicto lo soliciten (art. 90.5-c).

La Comisión también ha expresado su disposición para actividades adicionales - cuando sea apropiado en colaboración con otros organismos internacionales, en especial con la Organización de las Naciones Unidas - con el propósito de asistir a las víctimas de los conflictos armados. Su disposición está basada en parte en los art. 89 y 1.1 del Protocolo Adicional I y el art. 1 común a los Convenios de 1949.

En mayo de 2017 la CIHE firmó un acuerdo con la OSCE para la investigación de un incidente ocurrido en Ucrania el 23 de Abril de 2017 en Pryshyb (Luhansk) y que causó la muerte de un miembro del personal paramédico de la *Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM).* El hecho fue investigado por la CIHE y sus conclusiones publicadas en septiembre de 2017, lo que constituye un primer caso de puesta en marcha de la Comisión.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Desde una perspectiva global, la comunidad humanitaria ha sido muy reticente a vincularse a cuestiones de prevención de conflictos violentos debido, entre otras razones, a los numerosos casos de instrumentalización y manipulación de lo humanitario por parte de actores políticos o militares que se incrementaron a finales del pasado siglo. El uso de lo humanitario, como decía Adam Roberts,

---

[20] CICR. Actualización de los Comentarios de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales. https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra (consultada el 30 de septiembre de 2017).

como "mínimo común denominador" o "salida fácil para los Estados"[21] en la respuesta internacional a las crisis, impidiendo, en casos como el de Sáhara Occidental o el conflicto palestino israelí, la transformación del conflicto, ahondó estas desconfianzas. La utilización de la ayuda humanitaria en las llamadas "misiones integradas" o enfoques integrados, y la confusión creada en numerosos conflictos armados sobre las líneas que separan la acción humanitaria de otros ámbitos del trabajo en los conflictos armados, han hecho que la mayor parte de organizaciones humanitarias hayan mantenido cierto alejamiento de estas actuaciones. Más aún los debates y la realidad de la intervención o la injerencia humanitaria.

Pese a ello, numerosas organizaciones humanitarias están tratando de incorporar aspectos preventivos de la violencia en su trabajo y las experiencias en el terreno están dando buenos resultados. Por su presencia en el terreno, conocimiento, relación con las comunidades, etc. las organizaciones del sector tienen la posibilidad, basada en su legitimidad, de ser más activa en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Al mismo tiempo, la experiencia acumulada en la utilización de sistemas de alerta temprana ante otros eventos naturales, permitiría incorporar las informaciones y evidencias de las organizaciones humanitarias a sistemas de alerta temprana más globales.

Esta visión más amplia del quehacer humanitario sigue planteando debates y no es totalmente compartida en el sector, ya que algunas organizaciones ponen de relieve los riesgos de manipulación o de pérdida de la neutralidad a la que se expondrían.

En cualquier caso, el limitante más claro para una mayor y mejor incorporación de elementos humanitarios en la prevención de conflictos violentos, sigue siendo la falta de voluntad política de los Estados firmantes del DIH y el resto de instrumentos jurídicos de protección, para establecer mecanismos de seguimiento y verificación de su incumplimiento.

---

[21] ROBERTS, A. "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990" , Revista Internacional de la Cruz Roja. 1999. https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdn87.htm (consultada el 1 de octubre de 2017).